Voluntary Sector Initiative Report

VOLUNTARY SECTOR INITIATIVE SECRETARIAT

Setting the Agenda: Moving Forward on Financing

A Report by the Working Group on Financing

October 2002

Funded by the Government of Canada, through the Voluntary Sector Initiative, this report is published by the Voluntary Sector Secretariat, which provides support for voluntary sector participation in the VSI, and communicates with the sector about the Initiative.

It does not necessarily reflect the views of the Government of Canada or the voluntary sector.

103-05003/

Setting the Agenda: Moving Forward on Financing

A Report by the Working Group on Financing

October 2002

Table of Contents

Message From the Working Group on Financing iv

Background 1

The Agenda 2

Recommendations to the Government of Canada 3

Recommendations to the voluntary sector 6

Conclusion 8

Message From the Working Group on Financing

In mid-2000, the Voluntary Sector Initiative (VSI) was established to examine new ways of working together and strengthening the relationship between the voluntary sector and the federal government for the benefit of all Canadians. Various aspects of the relationship were examined through a "Joint Table" process, others, including financing of the sector, were examined by sector working groups.

A report on the processes and projects undertaken by the working group is included in the VSI Secretariat's final report; it includes a list of products and meetings, a summary of activities, and an accounting of funding, as part of the Secretariat's financial reports. This report is intended to identify specific recommendations coming from that work, including the context in which it was developed, and an explanation for its inclusion. The Working Group on Financing worked in collaboration with VSI Joint Tables and mechanisms, other sector groups and funders to move financing issues forward.

We are honoured to have been a part of this important initiative and thank all those who contributed to our work.

Susan Lewis (Chairperson)
United Way Winnipeg

Marcel Lauzière
Canadian Council on Social Development

David Boyd-Thomas
VGH & UBC Hospital Foundation

Daniel O'Grady
Enbridge Inc.

Bonnie Greene
United Church of Canada

Susan Pigott
St. Christopher House

Advisors:

Lucie Rémillard, Fondation de l'Hôpital Ste. Justine

Sylvan Williams, National Visible Minority Reference Group

Secretariat staff:
Deborah Pike

Setting the Agenda: Moving Forward on Financing

A Report by the Working Group on Financing

October 2002

Background:

How voluntary sector organizations receive money, as well as how much they receive, is of major importance to meeting their missions. This was recognized in a report prepared by joint working groups of federal government officials and voluntary sector leaders in 2000. This report, entitled *Working Together*, highlighted funding as a fundamental issue in the relationship between government and the sector, and as a necessary condition of capacity building.

When this report led to the Voluntary Sector Initiative, later in 2000, joint deliberating bodies were created, but the government chose not to address financing in this "Joint Table" format. Instead, the Treasury Board Secretariat (TBS) undertook a study on federal funding of the sector, and a sector-only working group was created to move the financing agenda forward.

A report on the processes and projects undertaken by the working group is included in the VSI Secretariat's final report; it includes a list of products and meetings, a summary of activities, and an accounting of funding, as part of the Secretariat's financial reports. This report is intended to identify specific recommendations coming from that work, including the context in which it was developed, and an explanation for its inclusion. Its audiences include the Government of Canada; the voluntary sector in general; the Voluntary Sector Forum (an interim leadership body for the sector, responsible with government for the remaining three years of the VSI); and those voluntary sector organizations that have a funding relationship with the Government of Canada, or anticipate such a relationship.

It is written in a context of increasing pressure on voluntary organizations to diversify their funding sources; to deliver services as agents of governments; to fill gaps left by government departure from some service areas; to account in more formal and diverse ways for the funding they do receive; to comply with increasingly complex application and bidding processes; to establish partnerships and consortia to qualify for certain sources of funding; and to build a base to sustain their operations in between funding for short-term and specific projects. As a part of this diversification of funding sources, the government can help the sector by strengthening and broadening its support of tax treatment of donations to charities.

In addition to these new pressures, not-for-profit organizations are facing increasing competition for funds from others in the sector; growing challenges in recruiting, training and retaining paid staff and volunteers; fewer funders willing to pay for the core operations, e.g., phone, office space, managing staff and volunteers, and computers; and increasingly complex and changing demands from communities for services. Maintaining sustainable capacity is critical for organizations to be able to continue to respond to needs today while finding sustainable solutions to root causes in their communities.

The voluntary sector has, from its earliest days, been an innovator in service delivery, trail-blazer in identifying needs and opportunities in communities, and magician in stretching limited resources. Not-for-profit organizations are often where people first learn how to make their case in a group, how to mobilize support for an issue, and how to approach staff and elected officials in governments to put an issue on the public agenda. The voluntary sector is also where people learn the skills necessary for active citizenship and meaningful democracy. These tasks and responsibilities have not diminished in the face of the growing financial and administrative pressures on these organizations.

The Agenda:

The following recommendations are based on activities and initiatives related to financing necessary for the voluntary sector to continue to meet its broad social, cultural, environmental, and recreational goals, therefore strengthening communities as a means and an end. They are offered as the cumulative wisdom of the Working Group on Financing, based on research, discussion and consultation, brought to the attention of government and the voluntary sector as important building blocks of both the funding relationship between the sector and the government; and the capacity of organizations and the sector itself. The recommendations recognize the importance of the Code of Good Practice on Funding, developed jointly as a means of putting the Accord between the government and the sector into action; and the valuable programs and products emerging from other parts of the Voluntary Sector Initiative. Taken together, these recommendations are intended to set the agenda for further progress in the area of financing of the voluntary sector and its organizations.

The recommendations are divided into two sections: recommendations to the Government of Canada and recommendations to voluntary sector organizations, including those that have or anticipate a funding relationship with the federal government. The voluntary sector also has a fundamental role to play in the implementation of recommendations to government; without our vigilance as monitors and advocates, these recommendations may not be implemented.

Recommendations to the Government of Canada:

1. Make joint deliberation and action on financing the sector a high priority for the remaining portion of the Voluntary Sector Initiative.

The Capacity Joint Table has been supportive of the work of the Working Group on Financing, and has taken the research and wisdom of the group into account in developing its programs. However, the issue of financing is so fundamental to the relationship between government and the sector, and to building and sustaining capacity in voluntary sector organizations, that ongoing joint attention to this issue and these recommendations in particular, remains a necessary step to achieving the fullest possible results from the VSI.

2. Acknowledge responsibility for appropriately funding and supporting the voluntary sector as service delivery agents for what were previously government services.

Through privatization of service delivery, the federal government relies more and more on voluntary organizations. Even where they are contracted service providers, their stability and survival depend on more than per-client fees, or funding based on outcomes of the services provided. Voluntary organizations reach and serve those who are unable to purchase services from for-profit providers; and funding levels must be adequate and sustainable to support organizations carrying out these responsibilities.

3. Encourage individual and corporate financial support for voluntary organizations with tax measures that provide incentives to donors.

The federal government has a role to play in encouraging citizens and corporations to participate in and contribute to building stronger communities by creating and supporting an enabling environment through its regulatory policies. While many voluntary sector organizations receive no federal funding, they could benefit from modifications to other federal policies. For example, recent changes to the tax treatment of donations of gifts of securities have resulted in increased resources to the sector.

A number of voluntary organizations with particular expertise in the tax treatment of charities and charitable donations have made recommendations on specific approaches to improving tax treatment to encourage generous private giving. We support the implementation of recommendations made by organizations including, the Canadian Centre for Philanthropy, the Association of Fundraising Professionals, Canadian Association of Gift Planners, Community Foundations Canada and Philanthropic Foundations Canada.

4. Account for and report on government financial contributions to the voluntary sector on a regular basis.

Such accounting is necessary and will permit analysis of whether public funds are being disbursed in the equitable and inclusive ways described in the Accord and the Code of Good Practice on Funding. It will also increase transparency, a commitment made by both government and the sector in the Code.

5. Adopt consistent, manageable accountability requirements.

The voluntary sector recognizes the needs that led to the creation of new accountability measures in the past several years, however, the way in which they are being applied constitutes a major impediment to organizations. Increasing and changing accountability guidelines continue to place an onerous administrative burden on frontline organizations. Since the revised guidelines, organizations are expected to do more detailed reporting for which they are given no additional resources. Many are organizations with longstanding and positive relationships with funding departments. The work of organizations, in partnership with, or with support from the federal government, is being impeded and sometimes prevented by the way in which these new accountability measures are being applied.

6. Designate a staff person within each department to act as a primary contact for voluntary organizations that are seeking funding, or are receiving funds from that department.

Seen as a "help desk", a contact would be independent of those making decisions on funding, so that processes and decisions could be reviewed and any confusion or challenges resolved. Short of an appeal process, or an "ombudsperson", this staff contact would have sufficient authority to explore a situation, and to convene a meeting of those involved in a decision or process that is unclear or unsatisfactory to an organization seeking or managing departmental funds.

7. Implement Strategic Investment throughout government departments and agencies and support its implementation through education and training.

Strategic Investment is an innovative funding approach, developed as part of the TBS Federal Funding Study, that uses existing funding mechanisms to strengthen the capacity of organizations in specific areas. It will enhance their ability to work collaboratively with federal government departments and agencies on agreed-upon goals over a specified period of time. Successful implementation of this new approach will require active dissemination of this information and education of federal government staff.

8. Find ways to provide non-restrictive, multi-year funding for voluntary sector organizations, allowing them the flexibility to allocate those funds to best meet their mission. The Strategic Investment approach being proposed as a result of the Treasury Board Secretariat study is a step in the right direction, toward this goal.

Without multi-year funding, voluntary sector organizations do not have the solid base on which to innovate; reach out to new partners and funders; implement operational improvements to increase effectiveness and efficiency; and develop and retain the skilled base of paid staff, Boards of Directors, and volunteers to make their unique contribution to communities large and small across Canada. Without the flexibility to allocate these funds as needed to both provide programs and services and to sustain their organizations, these organizations cannot develop greater capacity to meet growing and new needs and opportunities.

9. Dedicate resources to the implementation of the Code of Good Practice on Funding, including for its dissemination and for training appropriate officials, to develop ways to enhance the funding relationship with the sector.

Public servants face growing numbers of "lenses" and codes of practice in their work; the Code of Good Practice on Funding and the Accord it supports could be lost among them. Without an active dissemination and training program, the Code will be a document on a shelf, rather than an interactive tool encouraging new methods and approaches in the day-to-day work of the staff in a position to implement it.

10. Create a time-limited, action-oriented task force with a mandate to explore creative and new financing instruments.

Voluntary organizations are working to diversify their funding sources, but the instruments available to them are limited. New financing instruments could serve to expand the sources and mechanisms of revenue and financing available to voluntary sector groups. A task force should be formed of experts from within the public, private and voluntary sectors; and research commissioned by the Working Group on Financing would inform the work.

11. Review existing legislation with respect to related business activity by sector organizations in order to make it better reflect the contemporary realities faced by voluntary and charitable organizations; and to create an environment that is open to social entrepeneurship.

Charities (other than private foundations) are allowed to undertake related business activities as a means of diversifying their funding sources and being more entrepreneurial. While certainly the rules on related business activity need to be clarified, as undertaken by the Joint Regulatory Table, it is the view of the Working Group on Financing that a review of the underlying legislation is also necessary.This legislation was drafted several decades ago, and while the realities faced by voluntary organizations have changed significantly, the legislation has not. We would respectfully ask that the Reference Group of Ministers refer this matter to the appropriate officials with a direction that they undertake a review that involves the voluntary sector and explores the issue from all perspectives.

Recommendations to the voluntary sector

1. **Make joint deliberation and action on financing the sector a high priority for the remaining portion of the Voluntary Sector Initiative.**

Efforts within the first phase of the VSI to address the financing issues identified in the Working Together report were made within the Capacity Joint Table, and as part of the Treasury Board Secretariat Study on Funding. It is clear to the Working Group on Financing, and to those involved in consultations and focus groups within the VSI consultations that without funding practices that contribute to stability, voluntary sector organizations cannot develop greater capacity to meet growing and new needs and opportunities. The time is right for joint deliberation between government and the sector to identify and address existing problems.

2. **Convene meetings of representatives of all levels of government, public and private foundations, and private-sector funders to discuss the impact of current funding practices, including the urgent need for financial support for operational stability and capacity building, and to determine, collectively, the best approaches to meeting this need.**

It is clear that the solution to funding the work of voluntary sector organizations, including their operational stability, does not rest with any one funder. Research commissioned by the Working Group on Financing is demonstrating that the regulatory framework, tax treatment, and practices of various funders combined can contribute to the stability needed for innovation and increased performance. Deliberation among all the stakeholders can contribute to the development of an integrated and collaborative approach to address this issue. The voluntary sector can convene a meeting with all these stakeholders, and it should do so regularly.

3. **Advocate for an impact analysis, by the Office of the Auditor General, by 2004, to permit government and the sector to get a clearer picture of how current funding practices impact on the work and results of voluntary sector organizations who receive public funds.**

It is recognized that increasing complexity of funding application processes, reporting requirements, and evaluation and outcome measurement are putting additional pressure on already-strained voluntary organizations. What is not clear is how the pressure is being experienced, and what impact it is having on results within programs being funded, and within the organization itself. The Auditor General maintains autonomy in deciding what program areas will be reviewed. It is the responsibility of the voluntary sector to ensure that the Auditor General is aware of the sector's interest in this particular audit, and how it will serve for greater public transparency and improved service to Canadians.

4. **Make implementation of the Code of Good Practice on Funding a priority within the sector, by disseminating the Code widely, and by developing the tools organizations need to implement and expand on the practices described in the Code. Establish the means by which sector organizations can evaluate government funding practices.**

The Code of Good Practice on Funding is a practical tool that gives the Accord meaning within the voluntary sector, and will contribute to an improved and strengthened relationship between the sector and the federal government. It is the responsibility of voluntary sector organizations to be familiar with the Accord and this Code, and to cite them in their discussions with government funders. Wide dissemination of the "Guide to Improving Funding Practices", developed as part of the TBS Federal Funding Study, in collaboration with the Working Group on Financing, can

also support compliance with the spirit of the Code and the Accord.

Sector organizations are also responsible for implementing the practices described, adapting existing practices to more closely resemble those articulated in the code, and to develop and share new practices that go even further to meeting the spirit of the Accord. The Code provides a concrete opportunity for further discussion with government about how the sector is funded, and how the funding relationship can be improved to help both government and the sector improve the lives of Canadians and their communities. Periodic evaluations of sector satisfaction with current practices would inform those discussions.

5. Undertake, at an organizational level, to improve financial management and accountability practices, and the skills necessary to implement them.

While voluntary sector organizations have been facing increasing pressure to improve their practices, only some organizations have been able to develop tools to make this achievable with increasingly constrained resources. Work commissioned by the Working Group on Financing includes a "tool box" on accountability and financial management for organizations, including information about and links to a large array of existing resources.

6. Develop and implement financial planning services for voluntary sector organizations to assist them in matching their mission and goals to the most appropriate sources of funding and financing; and prepare a plan for financial sustainability.

It is clear that all funding sources are not the same. Some are targeted specifically to increasing capacity, others are interested only in the tangible outcomes of particular services; most have a range of priorities and requirements. Some organizations' issues or campaigns are particularly well suited to private fundraising, perhaps through direct-mail solicitation, while others might lend themselves to partnerships with interested private-sector organizations. A service available to all voluntary sector organizations to assist them in assessing various funding sources and mechanisms, will help organizations secure the resources most appropriate to achieving their mission.

7. Coordinate sector voices to government and other funders on issues related to financing of the sector.

The Working Group on Financing has facilitated discussion and strategy development across the sector on tax-related and other funding issues. The momentum gained through this process creates new opportunities for the sector to develop collective positions and common strategies. This position of collective strength as a sector on tax-related and other funding issues is critical and the Voluntary Sector Forum should create a mechanism to ensure continued dialogue.

Conclusion:

There are always more demands for public funds than can be met at any moment in time by any government. The voluntary sector has a strong case to make for improved funding practices, including longer term funding, support for operational underpinnings of organizations, enhanced charitable tax incentives, and streamlined and coordinated requirements for seeking, managing and accounting for public funds. The recommendations above are some specific steps that will help move in that direction, but the sector as a whole must move the agenda they create forward.

It is up to the voluntary sector to monitor governments' commitments to fund the sector, with a view to keeping the important issue of financing on the "radar screen" of governments at all levels, and to ensuring that progress is made toward a more stable, sustainable funding regime.

Rapport de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

SECRÉTARIAT DE L'INITIATIVE SUR LE SECTEUR BÉNÉVOLE ET COMMUNAUTAIRE

L'établissement d'un plan d'action pour faire avancer la question du financement

Rapport présenté par le Groupe de travail sur le financement

Octobre 2002

Financé par le Gouvernement du Canada par l'entremise de l'Initiative du Secteur bénévole et communautaire, ce rapport est publié par le Secrétariat de l'ISBC, qui fournit un soutien à la participation du secteur bénévole et communautaire dans l'ISBC et qui communique avec le secteur à propos de l'Initiative.

Il ne reflète pas forcément les avis du gouvernement du Canada ni du secteur bénévole et communautaire.

L'établissement d'un plan d'action pour faire avancer la question du financement

Rapport présenté par le Groupe de travail sur le financement

Octobre 2002

Tables des matères

Présentation du Groupe de travail sur le financement iv

Le contexte 1

Le plan d'action 2

Recommandations présentées au gouvernement du Canada 3

Recommandations présentées au secteur bénévole et communautaire 6

Conclusion 9

Présentation du Groupe de travail sur le financement

Au milieu de l'année 2000, l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (ISBC) a été créée pour trouver de nouvelles façons de travailler conjointement entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral, et de renforcer leurs relations, au bénéfice de tous les Canadiens et Canadiennes. Divers aspects de ces relations ont été examinés par le biais d'une « Table conjointe », tandis que d'autres aspects, dont celui du financement du secteur, ont été étudiés par des groupes de travail du secteur bénévole.

Un rapport sur les processus et les projets proposés par le Groupe de travail est inclus dans le rapport final du Secrétariat de l'ISBC; il comprend une liste de produits et de réunions, une synthèse des activités, et un état de l'utilisation des fonds, à inclure dans les rapports financiers du Secrétariat. Le présent rapport vise à présenter des recommandations précises qui découlent des travaux de ce Groupe, y compris le contexte dans lequel elles ont été développées, et explique pourquoi celles-ci sont incluses dans le rapport. Le Groupe de travail sur le financement a travaillé en collaboration avec les mécanismes et les tables conjointes de l'ISBC, avec d'autres groupes du secteur et avec des bailleurs de fonds afin de faire progresser les questions reliées au financement.

Nous sommes fiers d'avoir pris part à cette importante initiative et remercions toutes les personnes qui nous ont aidés dans notre travail.

Susan Lewis (présidente)
Centraide Winnipeg

Marcel Lauzière
Conseil Canadien de Développement Social

David Boyd-Thomas
Fondation de l'Hôpital VGH & UBC

Daniel O'Grady
Enbridge Inc.

Bonnie Greene
Église Unie du Canada

Susan Pigott
St. Christopher House

Conseillers :

Lucie Rémillard,
Fondation de l'Hôpital Sainte-Justine

Sylvan Williams,
Groupe de référence national des minorités visibles

Personnel du Secrétariat :
Deborah Pike

L'établissement d'un plan d'action pour faire avancer la question du financement

Rapport présenté par le Groupe de travail sur le financement

Octobre 2002

Le contexte

La façon dont les organismes du secteur bénévole et communautaire reçoivent leurs fonds, aussi bien que le niveau de ces montants, sont deux questions importantes reliées à l'atteinte de leurs objectifs. Cela a été reconnu dans un rapport rédigé par les groupes de travail conjoints regroupant des représentants du gouvernement et des leaders du secteur bénévole et communautaire en 2000. Ce rapport, intitulé *Travailler ensemble*, a fait ressortir le financement comme une question fondamentale dans les relations entre le gouvernement et le secteur, et comme condition nécessaire au renforcement de la capacité d'action.

L'Initiative du Secteur bénévole et communautaire a été créée un peu plus tard en 2000, dans la foulée de ce rapport, et des organismes de discussion conjoints ont été créés, mais le gouvernement a choisi de ne pas aborder les questions de financement au sein de cette « Table conjointe ». Plutôt, le Secrétariat du Conseil du Trésor a décidé de réaliser une étude sur le financement du secteur par le gouvernement fédéral; et un groupe de travail propre au secteur bénévole a été créé pour développer un plan d'action sur le financement.

Un rapport sur les processus et les projets entrepris par le Groupe de travail est inclus dans le rapport final du Secrétariat de l'ISBC; il comprend une liste de « produits » et de réunions, une synthèse des activités, et un état de l'utilisation des fonds, à inclure dans les rapports financiers du Secrétariat. Le présent rapport vise à présenter des recommandations précises qui découlent de ces travaux, y compris le contexte dans lequel celui-ci a été élaboré, et explique pourquoi ledit rapport est inclus. Il est destiné au gouvernement du Canada, au secteur bénévole et communautaire dans son ensemble, au Forum du secteur bénévole et communautaire (un organisme intérimaire qui assure le leadership du secteur, et responsable avec le gouvernement des trois dernières années de l'ISBC), et aux organismes bénévoles qui reçoivent des fonds du gouvernement, ou prévoient avoir de telles relations de financement avec celui-ci.

Le rapport est rédigé dans le contexte de pressions croissantes exercées sur les organismes bénévoles à qui l'on demande de plus en plus de diversifier leurs sources de financement, d'assurer les services en tant que mandataires des gouvernements, de combler les vides laissés par le retrait de l'État de certains secteurs de services, de rendre compte du financement qu'ils reçoivent d'une manière plus formelle et plus variée, de respecter des processus d'appel d'offres et de demande de plus en plus complexes, d'établir des partenariats et des consortiums afin d'avoir droit à certaines sources de financement et d'établir des bases solides pour maintenir leurs activités en attendant le financement de projets à court terme et celui de projets précis. Aux fins de cette diversification des sources de financement, le gouvernement peut aider le secteur en renforçant et en élargissant son appui au traitement fiscal des dons de charité.

En plus de ces nouvelles pressions, les organismes à but non lucratif sont confrontés à une concurrence de plus en plus grande de la part des autres organismes du secteur qui s'arrachent les fonds disponibles, aux défis croissants que posent le recrutement, la formation et la rétention du personnel rémunéré et des bénévoles, à la diminution du nombre de bailleurs de fonds qui acceptent de payer les activités de base, telles que les frais de téléphone, les locaux, la gestion du personnel et l'encadrement des bénévoles, et les ordinateurs, et à des demandes de services changeantes et de plus en plus complexes émanant des collectivités. Conserver une solide capacité d'action demeure critique afin que les organismes puissent continuer à répondre aux besoins actuels tout en trouvant des solutions durables aux causes profondes dans leurs communautés.

Le secteur bénévole et communautaire a toujours été, depuis ses tous débuts, un innovateur dans la prestation de services, un pionnier dans l'identification des besoins et des opportunités à saisir dans les collectivités et un magicien qui étire des ressources limitées. C'est souvent dans les organismes à but non lucratif que les gens apprennent à exposer leurs points de vue dans un groupe, à mobiliser le soutien autour d'une cause et comment aborder le personnel et les élus au sein des gouvernements pour qu'un dossier figure au calendrier des activités. C'est également au sein des organismes bénévoles que les gens acquièrent les compétences nécessaires pour devenir des citoyens actifs et participer de façon significative à la vie démocratique. Ces tâches et ces responsabilités n'ont pas diminué devant les pressions financières et administratives croissantes exercées sur ces organismes.

Le plan d'action

Les recommandations qui suivent reposent sur les activités et les initiatives reliées au financement et nécessaires pour que le secteur bénévole et communautaire continue d'atteindre ses grands objectifs sociaux, culturels, environnementaux et récréatifs, et ainsi renforcer les collectivités comme moyen et comme finalité. Elles sont présentées comme la sagesse collective du Groupe de travail sur le financement, reposent sur les recherches effectuées, les discussions tenues et les consultations menées : elles sont portées à l'attention du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire comme des pierres angulaires importantes à la fois pour les relations de financement entre le secteur et le gouvernement, et pour la capacité d'action des organismes et du secteur bénévole et communautaire lui-même. Les recommandations reconnaissent l'importance du Code de bonnes pratiques sur le financement, élaboré conjointement comme moyen de mettre en place l'*Accord* entre le gouvernement et le secteur, ainsi que l'importance des produits et programmes pertinents qui découlent des autres volets de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire. Dans leur ensemble, ces recommandations visent à établir le plan d'action afin de réaliser de plus amples progrès dans le domaine du financement du secteur et de ses organismes.

Les recommandations sont réparties en deux groupes : des recommandations présentées au gouvernement du Canada, et des recommandations présentées aux organismes du secteur bénévole et communautaire, y compris ceux qui entretiennent des relations de financement avec le gouvernement fédéral et ceux qui prévoient entretenir de telles relations. Le secteur bénévole et communautaire a aussi un rôle fondamental à jouer dans la mise en œuvre des recommandations présentées au gouvernement : sans notre constante vigilance pour assurer le suivi et faire la promotion de ces recommandations, celles-ci pourraient n'être pas mises en place.

Recommandations présentées au gouvernement du Canada

1. Faire en sorte que les discussions conjointes et les projets pour le financement du secteur jouissent d'une haute priorité pour les trois dernières années de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire.

La Table conjointe sur les moyens d'action a appuyé les travaux du Groupe de travail sur le financement, et a tenu compte des recherches et de la sagesse du groupe dans l'élaboration de ses programmes. Cependant, la question du financement est tellement fondamentale dans les relations entre le gouvernement et le secteur, de même qu'au renforcement et au maintien de la capacité d'action dans les organismes bénévoles, qu'il faut porter une attention conjointe constante à cette question et à ces recommandations en particulier, pour obtenir le plus possible de l'ISBC.

2. Accepter la responsabilité de financer et de supporter d'une façon appropriée le secteur bénévole et communautaire lorsqu'il agit comme dispensateur de services pour des services qui étaient autrefois fournis par le gouvernement.

En privatisant la prestation des services, le gouvernement fédéral dépend de plus en plus des organismes bénévoles. Même quand il s'agit de prestataires de services contractuels, leur stabilité et leur survie dépendent de beaucoup plus que des honoraires par client, ou d'un financement fondé sur les résultats des services fournis. Les organismes bénévoles et communautaires rejoignent et desservent ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter les services auprès de prestataires à but lucratif; et les niveaux de financement doivent être adéquats afin de supporter les organismes qui remplissent ces responsabilités.

3. Promouvoir la participation financière des particuliers et des sociétés aux organismes bénévoles et communautaires par des mesures fiscales incitatives pour les donateurs.

Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer pour encourager les citoyens et les sociétés à faire leur part et à aider à mettre en place des communautés plus fortes en créant et en appuyant un environnement dynamique par ses politiques de réglementation. Même si beaucoup d'organismes du secteur bénévole et communautaire ne reçoivent aucune aide financière du gouvernement fédéral, ces organismes pourraient profiter des modifications apportées aux autres politiques fédérales. Par exemple, les récents changements apportés au traitement fiscal des dons de valeurs mobilières ont permis au secteur d'accroître ses ressources.

Un certain nombre d'organismes bénévoles qui possèdent une expérience particulière dans le traitement fiscal pour les organismes de charité et pour les dons de charité ont présenté des recommandations sur des moyens précis pour améliorer le traitement fiscal afin d'encourager des dons plus importants du secteur privé. Nous appuyons l'adoption des recommandations proposées par les organismes, dont le Centre canadien de philanthropie, l'Association des professionnels en philanthropie, l'Association canadienne des professionnels en dons planifiés, les Fondations communautaires du Canada et les Fondations Philanthropiques du Canada.

4. D'une façon régulière, comptabiliser les contributions financières du gouvernement au secteur bénévole et communautaire et faire rapport.

Une telle comptabilisation est nécessaire et permettra d'analyser dans quelle mesure les fonds publics sont distribués de façon équitable et de manière inclusive, tel qu'énoncé dans l'*Accord* et dans le Code de bonnes pratiques de financement. Elle permettra aussi d'accroître la transparence, un engagement pris par le gouvernement et le secteur dans le Code.

5. Adopter des pratiques cohérentes et gérables pour rendre compte.

Le secteur bénévole et communautaire reconnaît les raisons qui ont mené à la création de nouvelles dispositions pour rendre des comptes au cours des dernières années, mais la façon dont elles sont appliquées constitue un obstacle majeur pour les organismes. Des directives de plus en plus nombreuses et en continuel changement constituent un lourd fardeau administratif pour les organismes de première ligne. Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles directives, on s'attend à ce que les organismes présentent des rapports plus détaillés, mais sans aucune ressource supplémentaire pour y donner suite. Plusieurs organismes entretiennent depuis longtemps des relations positives avec les ministères qui les financent. La façon d'appliquer ces nouvelles directives nuit au travail des organismes, effectué en partenariat avec le gouvernement fédéral ou avec l'appui de ce dernier, et parfois même l'empêche carrément.

6. Désigner un fonctionnaire au sein de chaque ministère qui agisse comme principale personne-ressource auprès des organismes bénévoles qui veulent obtenir une aide financière, ou qui reçoivent des fonds de ce ministère.

Considéré comme un « guichet unique », la personne-ressource serait indépendante des personnes qui prennent les décisions sur le financement, de telle sorte que les processus et les décisions puissent être réexaminés et que toute ambiguïté ou contestation puisse être résolue. Sans toutefois être un processus d'appel, ni un « protecteur des organismes », ce fonctionnaire aurait suffisamment de pouvoirs pour examiner une situation, et pour convoquer des réunions avec les personnes impliquées dans une décision ou un processus qui n'est pas clair ou qui est insatisfaisant pour un organisme qui demande ou gère des fonds ministériels.

7. Mettre en place l'approche des « investissements stratégiques » dans tous les ministères et organismes gouvernementaux et l'appuyer par des programmes de formation et de perfectionnement.

L'approche des « investissements stratégiques » est une méthode de financement innovatrice qui utilise les mécanismes de financement existants pour renforcer la capacité d'action des organismes dans des domaines particuliers. Elle accroîtra leur habileté à travailler en collaboration avec les ministères et organismes fédéraux afin d'atteindre des objectifs convenus au cours d'une période donnée. Le succès de la mise en œuvre de cette nouvelle approche repose sur la diffusion proactive de l'information et la formation des fonctionnaires fédéraux.

8. Trouver des façons de fournir un financement pluriannuel flexible aux organismes du secteur bénévole et communautaire, en leur donnant la souplesse nécessaire pour allouer ces fonds de la façon qui leur permette de remplir leur mission le mieux possible. L'approche des « investissements stratégiques » proposée à la suite de l'étude menée par le Secrétariat du Conseil du Trésor est un pas dans la bonne direction, afin d'atteindre cet objectif.

Sans financement pluriannuel, les organismes du secteur bénévole et communautaire ne peuvent pas développer d'assises solides, nécessaires pour innover, pour attirer de nouveaux partenaires et de nouveaux bailleurs de fonds, pour mettre en œuvre des améliorations dans leur fonctionnement afin d'en accroître l'efficacité et l'efficience, et pour obtenir et conserver le personnel rémunéré, les membres de leurs conseils d'administration et les bénévoles compétents, afin d'apporter leur contribution unique aux collectivités de tout le Canada, grandes et petites. Sans la souplesse requise pour allouer ces fonds selon les besoins afin de fournir les programmes et les services et soutenir leurs activités, les organismes ne peuvent pas développer une plus grande capacité d'action pour répondre aux besoins nouveaux ou en croissance et pour tirer profit des opportunités qui se présentent.

9. Consacrer des ressources à la mise en place du Code de bonnes pratiques sur le financement, y compris pour sa diffusion et pour donner la formation appropriée aux fonctionnaires, afin de trouver des moyens d'améliorer les relations de financement avec le secteur.

Les fonctionnaires doivent composer avec un nombre croissant de « prismes » et de codes de pratiques dans leur travail; le Code de bonnes pratiques sur le financement et *l'Accord* qu'il appuie pourraient se perdre dans cet environnement. Sans une diffusion proactive et un programme approprié de formation, le Code restera un document sur les tablettes, plutôt qu'un outil interactif pour promouvoir de nouvelles méthodes et de nouvelles approches dans le travail quotidien du personnel désigné pour le mettre en œuvre.

10. Créer un groupe de travail d'une durée limitée, orienté vers l'action, avec le mandat d'examiner de nouveaux instruments de financement innovateurs.

Les organismes bénévoles cherchent à diversifier leurs sources de financement, mais les outils disponibles sont limités. De nouveaux instruments de financement pourraient servir à diversifier les sources de fonds et les mécanismes de financement mis à la disposition des groupes du secteur bénévole et communautaire. Un groupe de travail formé de spécialistes provenant du secteur public, du secteur privé et du secteur bénévole et communautaire devrait être créé; et des projets de recherche financés par le Groupe de travail sur le financement serviraient à encadrer les travaux.

11. Réviser la législation actuelle relative aux activités commerciales des organismes du secteur afin de mieux refléter les réalités contemporaines auxquelles font face les organismes bénévoles et charitables; et créer un environnement propice à l'entreprenariat social.

Les organismes de charité (autres que les fondations privées) ont le droit d'entreprendre des activités commerciales afin de diversifier leurs sources de financement et de développer leur entrepreneurship. Même si les règles relatives à ces activités doivent certainement être clarifiées — ce que fait présentement la Table conjointe sur le cadre réglementaire — le Groupe de travail sur le financement croit qu'une révision de la législation actuelle est également nécessaire. Cette législation a été rédigée il y plusieurs décennies, et même si certaines réalités ont changées pour les organismes bénévoles, les lois n'ont pas été modifiées. Nous demandons donc au Groupe de référence des Ministres de référer cette question aux fonctionnaires chargés de ces questions avec le mandat d'effectuer une révision qui implique le secteur bénévole et communautaire et qui examine les différentes perspectives de cet enjeu.

Recommandations présentées au secteur bénévole et communautaire

1. Faire en sorte que les discussions conjointes et les projets pour le financement du secteur jouissent d'une haute priorité pour les trois dernières années de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire.

Dans la première phase de l'ISBC, la Table conjointe sur la capacité d'action a traité les questions liées au financement identifiées dans le rapport « *Travailler ensemble* »; l'Étude du Secrétariat du Conseil du Trésor sur le financement fédéral a aussi examiné cette question. Il est clair pour le Groupe de travail sur le financement, et pour les personnes qui ont participé aux consultations ou qui ont fait partie des groupes de discussion dans le cadre des consultations de l'ISBC, que sans des pratiques de financement qui contribuent à leur stabilité, les organismes du secteur bénévole et communautaire ne peuvent pas développer une plus grande capacité d'action pour faire face aux opportunités et aux besoins nouveaux et croissants. Le moment est arrivé pour entamer des discussions conjointes entre le gouvernement et le secteur afin d'identifier les problèmes actuels et de trouver des solutions.

2. **Convoquer des rencontres avec des représentants de tous les paliers de gouvernement, des fondations publiques et privées et des bailleurs de fonds du secteur privé afin de discuter de l'impact des pratiques actuelles de financement, y compris les besoins urgents en financement pour la stabilité des activités et le renforcement de la capacité d'action, et afin de développer, ensemble, les meilleures approches pour répondre à ces besoins.**

Il est clair que la solution au financement des travaux des organismes bénévoles et communautaires, y compris la stabilité de leurs activités, ne revient pas à un seul bailleur de fonds. Les recherches financées par le Groupe de travail sur le financement démontrent que le cadre réglementaire, le traitement fiscal, et les pratiques des divers bailleurs de fonds, ensemble, peuvent contribuer à la stabilité nécessaire pour favoriser l'innovation et une meilleure performance. Les discussions entre tous les groupes intéressés peuvent contribuer à la mise en place d'une concertation intégrée afin de résoudre ce problème. Le secteur bénévole et communautaire peut convoquer une réunion de tous les groupes intéressés, et il devrait le faire régulièrement.

3. **Faire valoir l'importance d'une analyse d'impact, par le Bureau du vérificateur général, d'ici 2004, afin de permettre au gouvernement et au secteur d'avoir une image plus claire des conséquences des pratiques actuelles de financement sur les travaux et les résultats des organismes bénévoles et communautaires qui reçoivent des fonds publics.**

Il est reconnu que la complexité accrue des processus de demande de financement, des exigences en matière de rédaction de rapports et de l'évaluation et de la mesure des résultats ajoute de la pression sur des organismes bénévoles déjà poussés à la limite. Par contre, on ne sait pas vraiment comment est vécue cette pression et quelles sont ses répercussions sur les résultats des programmes financés, et au sein même de l'organisation. Il appartient au vérificateur général de choisir les domaines de programmes à examiner. Il incombe au secteur bénévole et communautaire de s'assurer que le vérificateur général soit conscient des intérêts du secteur pour cette vérification particulière, et comment elle permettra une plus grande transparence auprès du public et apportera des services améliorés pour les Canadiens.

4. Faire en sorte que la mise en place du Code de bonnes pratiques sur le financement soit une priorité au sein du secteur, en diffusant largement le Code et en créant les outils dont ont besoin les organismes pour mettre en place les pratiques décrites dans le Code, et en trouver de nouvelles. Trouver des moyens pour permettre aux organismes du secteur d'évaluer les pratiques de financement du gouvernement.

Le Code de bonnes pratiques sur le financement est un outil concret qui donne un sens à *l'Accord* dans le secteur bénévole et communautaire, et il contribuera à l'amélioration et au renforcement des relations entre le secteur et le gouvernement fédéral. Il appartient aux organismes du secteur bénévole et communautaire de se familiariser avec l'*Accord* et le Code, et de les utiliser dans leurs discussions avec les bailleurs de fonds gouvernementaux. La diffusion sur une grande échelle du « Guide d'amélioration des pratiques de financement », élaboré dans le cadre de l'Étude du SCT sur le financement fédéral, en collaboration avec le Groupe de travail sur le financement, peut également supporter l'acceptation de l'esprit du Code et de *l'Accord*.

Il appartient également aux organismes du secteur de mettre en oeuvre les pratiques décrites, d'adapter les pratiques déjà en place pour qu'elles ressemblent le plus possible aux pratiques décrites dans le Code, et de créer de nouvelles pratiques qui correspondent davantage à l'esprit de *l'Accord*, et de les partager avec d'autres organismes. Le Code offre une occasion concrète de susciter la discussion avec le gouvernement sur la manière dont le secteur est financé, et sur la façon de renforcer les relations de financement afin d'aider le gouvernement et le secteur à améliorer les vies des Canadiens et Canadiennes et de leurs collectivités. Des évaluations périodiques de la satisfaction quant aux pratiques actuelles pourraient alimenter ces discussions.

5. Prendre des mesures, sur une base organisationnelle, pour améliorer les méthodes de comptabilisation et de gestion financière, et pour acquérir les compétences nécessaires à leur mise en place.

Même si les organismes bénévoles et communautaires font face à des pressions croissantes pour améliorer leurs pratiques, quelques organismes seulement ont été capables de développer des outils pour y arriver avec des ressources de plus en plus limitées. Les travaux commandités par le Groupe de travail sur le financement comprennent une « gamme d'outils » sur la comptabilisation et la gestion financière pour les organisations, y compris de l'information relative à ces domaines et l'établissement de liens avec l'ensemble des ressources qui existent.

6. Concevoir et mettre en place des services de planification financière pour les organismes du secteur bénévole et communautaire afin de les aider à harmoniser leur mission et leurs objectifs aux sources de fonds et aux types de financement qui leur soient le plus approprié, et rédiger un plan afin de maintenir leur viabilité financière.

Il est clair que toutes les sources de financement ne se ressemblent pas. Certaines visent de façon précise à accroître la capacité d'action, et d'autres s'intéressent seulement aux résultats tangibles de services particuliers; la plupart ont un certain nombre de priorités et d'exigences. Les enjeux ou campagnes de certains organismes sont particulièrement bien adaptés à la levée de fonds dans le secteur privé, comme la sollicitation postale, tandis que d'autres peuvent se prêter à des partenariats avec des organisations intéressées dans le secteur privé. Un service offert à tous les organismes du secteur bénévole et communautaire pour les aider à évaluer les différentes sources de fonds et les différents types de financement aidera les organismes à obtenir les ressources les plus appropriées pour remplir leur mission.

7. Coordonner les voix du secteur auprès du gouvernement et d'autres bailleurs de fonds sur les questions relatives au financement du secteur.

Le Groupe de travail sur le financement a facilité les discussions et l'élaboration de stratégies dans tout le secteur sur les questions fiscales ou d'autres questions de financement. L'élan donné par ce processus crée de nouvelles occasions pour permettre au secteur d'élaborer des positions collectives et des stratégies communes. La grande force du secteur dans son ensemble et son influence sur les questions fiscales et les autres questions de financement est critique; le Forum du Secteur bénévole et communautaire devra créer un mécanisme pour assurer un dialogue permanent.

Conclusion

Il y a toujours eu plus de demandes pour des fonds publics que celles qui peuvent être satisfaites en tout temps par tous les gouvernements. Le secteur bénévole et communautaire possède des arguments irréfutables à présenter relativement à l'amélioration des pratiques de financement, dont le financement à plus long terme, au soutien des activités opérationnelles sous-jacentes des organisations et à la coordination et à la rationalisation des exigences pour demander et gérer les fonds publics et en rendre compte. Les recommandations présentées ici constituent quelques étapes précises qui aideront à prendre cette direction, mais le secteur dans son ensemble doit faire avancer le plan d'action qu'il suscite.

C'est au secteur bénévole et communautaire de voir à ce que le gouvernement respecte ses engagements de le financer, et de s'assurer que les questions de financement demeurent sur tous les « écrans-radar » de tous les niveaux de gouvernement et d'assurer qu'il y ait un progrès vers un régime de financement plus stable et durable.